

## **Informe Setorial**

### **A revisão quinquenal dos contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC): período 2011-2015**

*Telecommunication Sector Update*

*The quinquennial review of the Switched Fixed Telephone Service's (STFC) public regime agreements for the period 2011-2015*

Marina Cruz Vieira Villela\*

Informe setorial  
Atualizado até março de 2009

### **Aspectos regulamentares**

Em atendimento ao disposto no artigo 99, da Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, os contratos de concessão do Serviço Telefônico Fixo Comutado, destinado ao uso do público em geral (STFC nas modalidades Local, Longa Distância Nacional - LDN e Longa Distância Internacional - LDI) foram objeto de prorrogação em 22 de dezembro de 2005.

De acordo com as Cláusulas 3.1 e 3.2 dos referidos contratos, o prazo da concessão terá seu termo final em 31 de dezembro de 2025, estando previstas etapas quinquenais de revisões contratuais em 31 de dezembro de 2010, 31 de dezembro de 2015 e 31 de dezembro de 2020.

Nessas revisões contratuais, poderão ser estabelecidos pela Anatel novos condicionamentos e novas metas de universalização e de qualidade, tendo em vista as condições vigentes à época, mediante consulta pública a ser realizada vinte e quatro meses antes dos prazos de revisão fixados nos contratos.

---

\*Pós-graduada em Regulação de Telecomunicações pela Universidade de Brasília. Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

## Principais passos para a revisão dos contratos de concessão

Para o trabalho de revisão dos contratos de concessão, a Anatel definiu oito etapas principais, a saber:

- A) Período 2007-2008
  - 1. Mapeamento do contexto atual e dos cenários futuros;
  - 2. Discussão com atores relevantes;
  - 3. Consulta Pública sobre a regulamentação estrutural (minutas de contrato de concessão, PGMU, PGMQ etc.).
- B) Período 2009-2010
  - 5. Aprovação da regulamentação estrutural;
  - 6. Consulta Pública sobre regulamentação complementar;
  - 7. Aprovação da regulamentação complementar;
  - 8. “Celebração”.

Encontra-se em andamento a etapa número 3.

## Noções conceituais

Podemos elencar os elementos para ação do Estado no setor de telecomunicações:

- A) Elementos que diretamente ligados ao setor, nos quais o Estado atua por meio de sua faceta reguladora e por meio de ação direta:
  - Interesse privado;
  - Regime privado;
  - Regime público;
  - Recursos públicos;
  - Usuários rentáveis (exploração auto-sustentável);
  - Usuários hipossuficientes.
- B) Elementos que influenciam indiretamente no setor de telecomunicações
  - capital;
  - tecnologia;
  - ganhos de eficiência;
  - distribuição de renda;
  - educação;
  - crescimento econômico.

O interesse privado, representado pelos agentes econômicos que atuam na exploração dos serviços de telecomunicações, atua no mercado sob as facetas de regime público e privado. Este foca os usuários rentáveis, enquanto o regime público tem foco tanto nos usuários rentáveis, quanto nos hipossuficientes, com o auxílio, ao menos em tese, de recursos públicos

(FUST). Além disso, o capital, o desenvolvimento tecnológico, os ganhos de eficiência, entre outros, são fatores que influenciam indiretamente no setor, na medida em que interferem nas ações do interesse privado. Da mesma forma, a distribuição de renda, a educação e o crescimento econômico interferem no comportamento e nas demandas dos usuários, produzindo efeitos indiretos no setor de telecomunicações.

O regime público pode ser conceitualmente dividido em duas partes principais que o caracterizam: aquela em que se incluem os ônus para o concessionário e aquela onde estão contidas as garantias asseguradas ao concessionário pelo Estado.

Compondo a parcela relativa aos ônus ao concessionário, podemos citar:

- obrigações de universalização e continuidade;
- reversibilidade dos bens;
- qualidade (regularidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade tarifária);
- outros condicionamentos, tais como controle tarifário e obrigações pró-competição.

Compondo as garantias asseguradas ao concessionário, podemos citar:

- a justa equivalência entre prestação e remuneração (equilíbrio econômico-financeiro do contrato);
- a indenização de investimentos não amortizados no caso de reversão de bens antes do termo contratual.

## **Aspectos a serem avaliados**

A revisão dos contratos de concessão, pela amplitude das medidas passíveis de serem adotadas (novos condicionamentos e metas para a prestação contratual), insere-se na visão do Estado brasileiro para o futuro das telecomunicações. Trata-se, na verdade, da revisão das regras de exploração em regime público, abrangendo questões referentes à qualidade, universalização e continuidade, dentre outras, com impacto para o regime privado dos demais serviços.

Outro aspecto que determina a importância de uma revisão desse porte é a receita operacional bruta obtida pelas concessionárias com o serviço fixo, que totalizou, no exercício de 2006, aproximadamente sessenta e cinco bilhões, seiscentos e vinte oito milhões de reais, dividida da seguinte forma:

- 60% pertencente ao STFC local (R\$ 39.005.000,00);

- 28% pertencente ao STFC longa distância nacional – LDN e longa distância internacional – LDI (R\$ 18.636.000,00);
- 12% pertencente ao setor de dados, prestado em regime privado (R\$ 7.987.000,00).

Se somarmos a receita operacional bruta obtida pela prestação de serviços de telecomunicações fixos (regime público) e móveis (regime privado, que também é afetado com a revisão dos contratos de concessão), obtemos o total de R\$ 113.741.000,00 (cento e treze bilhões, setecentos e quarenta e um milhões de reais), sendo que 42% (R\$ 48.113.000,00) pertencem às móveis, enquanto 58% pertencem às fixas.

Ademais, enquanto o número de acessos telefônicos móveis está em crescimento, especialmente com a difusão dos celulares pré-pagos (cerca de 80% da planta de telefonia móvel é formada por pré-pagos), totalizando 112.753.264 (cento e doze milhões, setecentos e cinquenta e três mil, duzentos e sessenta e quatro) acessos em serviço em setembro de 2007, o número de acessos fixos encontra-se praticamente estagnado desde meados de 2002, totalizando 39.253.616 (trinta e nove milhões, duzentos e cinquenta e três mil, seiscentos e dezesseis) acessos em serviço na mesma data.

O tráfego mensal de STFC também tem sido avaliado, haja vista o seu forte declínio. Em meados de 1998, o tráfego mensal do STFC na modalidade local era de aproximadamente 5.904.146.000 (cinco bilhões, novecentos e quatro milhões, cento e quarenta e seis mil) pulsos. Houve um aumento considerável e progressivo até meados de 2002, atingindo cerca de 8.800.000.000 (oito bilhões e oitocentos milhões) de pulsos mensais, quando iniciou um ligeiro declínio até meados de 2003. Tornou a aumentar até a metade de 2005, chegando a aproximadamente 9.100.000.000 (nove bilhões e 100 milhões) de pulsos e, a partir daí, declinou abruptamente, atingindo 5.065.654.000 (cinco bilhões, sessenta e cinco milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil) pulsos em junho de 2007.

Quanto ao tráfego mensal do STFC da modalidade LDN, era de cerca de 3.888.443.000 (três bilhões, oitocentos e oitenta e oito milhões, quatrocentos e quarenta e três mil) minutos em meados de 1998, aumento ligeiramente até meados de 1999, e decaindo até meados de 2000, quando atingiu pouco mais de 3.000.000.000 (três bilhões) de minutos. Na metade do ano de 2001 ultrapassou os 5.000.000.000 (cinco bilhões) de minutos mensais, tornando

a cair progressivamente, até chegar a 2.203.399.000 (dois bilhões, duzentos e três milhões, trezentos e noventa e nove mil) minutos em junho de 2007.

Finalmente, quanto aos fatores econômicos envolvidos no processo de revisão dos contratos de concessão, cumpre ressaltar que os investimentos das concessionárias do STFC totalizaram, de 1999 até 2006, R\$ 60.541.000.000,00 (sessenta bilhões, quinhentos e quarenta e um milhões de reais), sendo que a maior parte destes investimentos se deu entre o ano de 2000 e 2001, quando da antecipação das metas de universalização. Além disso, o Brasil é o país catalogado que possui a maior carga tributária em telecomunicações, totalizando 40,15%, sendo seguido pela Hungria, Dinamarca e Suécia, com 25%, pela Noruega, com 23%, Finlândia, com 22%, e Bélgica e Argentina, ambas com 21%. Os Estados Unidos da América, por sua vez, são o país que menos tributa telecomunicações, com uma carga tributária de apenas 3% no setor.

De acordo com os termos do contrato, as regras sujeitas ao debate são as referentes às metas para universalização (Plano Geral de Metas para Universalização), às metas para qualidade (Plano Geral de Metas de Qualidade) e aos condicionamentos (limites, encargos ou sujeições), o que abrange as características da oferta, tais como funcionalidade, abrangência, planos de serviços, utilidades e comodidades e critérios tarifários; direitos dos usuários; interconexão e exploração industrial; obrigações pró-competição; obrigações pró-desenvolvimento industrial e tecnológico e obrigações perante o Estado, dentre outras. Em outras palavras, praticamente todas as regras para o STFC estão sujeitas ao debate, desde que assegurado o equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Dessa forma, as questões iniciais para a revisão dos contratos de concessão são:

1. como está o atendimento ao interesse público hoje?
2. como deverá ser o atendimento ao interesse público no futuro?
3. o que se esperar dos serviços explorados em regime público no futuro (2011-2015)?

Dentro dessas questões, é possível imaginar, ainda que preliminar e grosseiramente, três cenários possíveis. O primeiro seria de total desnecessidade de serviços explorados em regime público, em virtude da prosperidade econômica e de ganhos tecnológicos e de eficiência, que permitiriam a suficiência do regime privado. O segundo cenário, moderado,

seria de necessidade dos serviços explorados em regime público, haja vista que a evolução do contexto econômico e tecnológico não permitiria prescindir do regime público. O terceiro cenário seria o de total dependência do regime público, em virtude da decadência e fuga do interesse privado. De acordo com o contexto atual, estamos caminhando em direção ao segundo cenário.

Outra questão relevante a ser avaliada é a questão da atualidade do serviço fixo. A legislação e o PGO (Decreto n. 2.534, de 02 de abril de 1998) legam a definição sobre o STFC à regulamentação específica. A regulamentação do STFC fixa técnica de transmissão nos modos 3,1 khz-voz ou 7 khz-áudio ou até 64 kbit/s irrestrito. As pressões tecnológicas e mercadológicas sobre o STFC aumentam, tais como substitutibilidade entre VoIP, redes corporativas, número único nacional, MSN, serviço de comunicação multimídia e serviço móvel pessoal; complementaridade entre atendimento rural e serviços de mobilidade restrita; consolidação da oferta (combo, *triple-play* etc.), de modo que não há como deixar de lado a própria análise do STFC como serviço em si.

## Discussão com atores relevantes

Iniciando a fase de discussões com atores relevantes, foram realizadas, no âmbito da Anatel, uma série de sete painéis envolvendo os seguintes segmentos de interesse:

- contexto e perspectivas tecnológicas (30/10/2007);
- contexto e perspectivas sócio-econômicas (08/11/2007);
- o papel das concessionárias do STFC (13/11/2007);
- a revisão dos contratos de concessão sob a ótica da competição (26/11/2007);
- organização dos regimes de exploração (29/11/2007);
- demandas e expectativas dos usuários (06/12/2007);
- universalização dos serviços de telecomunicações (ainda não realizado, data a definir).

Tais painéis tiveram como objetivo a prospecção de questionamentos, ansiedades, visões e outros subsídios iniciais para a avaliação da prestação do STFC em regime de concessão no atual contexto a para direcionar estudos especializados sobre possíveis metas e condicionamentos para o período 2011-2015. Além disso, visaram ao aperfeiçoamento da ação

regulatória, buscando maior transparência e participação democrática, proatividade, previsibilidade e tempestividade, sempre com a ênfase na diversidade de opiniões e pontos de vista.

As reuniões contaram com a presença de especialistas e autoridades da sociedade civil, do setor privado e do governo, que proferiram palestras, com a presença de técnicos da Anatel e do Ministério das Comunicações envolvidos no processo de alteração dos contratos, sendo destinada uma hora ao final para o debate.

### **Contexto e perspectivas tecnológicas**

Dando início ao ciclo de painéis para discutir a alteração dos contratos de concessão, o painel tecnológico, ocorrido em 30 de outubro de 2007 no Mini Auditório da Anatel, contou com a presença das consultorias Accenture, CPqD e Spectrum, que proferiram palestras, bem como de especialistas e representantes da sociedade civil, do setor privado e do governo que participaram do evento.

As três consultorias apresentaram idéias bastante semelhantes, demonstrando que, do ponto de vista tecnológico, não há previsão de grandes surpresas para os próximos anos. Concordaram em que a penetração da banda larga e a utilização do protocolo IP favorecem o aumento do ritmo das mudanças no setor de telecomunicações no sentido da convergência, mas que a grande mudança se dará no próprio mercado.

De acordo com a Accenture, a convergência de acessos e redes de telecomunicações gerou um aumento da competitividade entre os diversos segmentos (fixo, móvel, banda larga e TV por assinatura), além do surgimento de novos competidores, com foco em comunicação, mídia e entretenimento, bastante eficientes em superar os competidores tradicionais, investindo bastante no marketing convergente, isto é, flexível para as três telas (computador, televisão e celular). Com o aumento da oferta, o usuário passa a ser o detentor do poder nesta cadeia, e não mais a rede, e apresenta uma mudança em seu perfil, agora muito mais seletivo, conectado, participativo e multi-tarefa, isto é, almeja produtos que ofereçam um maior número de funcionalidades.

Diante de tal cenário, o desafio das operadoras de telecomunicações seria a criação de novas fontes de valor e modelo de negócios, sendo imperiosa a criação de uma companhia de serviços, com ganho de escala de

receitas não-voz, construção de serviços IP e desenvolvimento de alianças e ofertas verticais e diferenciadas. Far-se-ia necessária uma arquitetura flexível de serviços e de convergência e racionalização das redes de telecomunicações, de modo a permitir que uma só rede ofereça múltiplos serviços, gerando menores custos de manutenção e operação e receitas com novos serviços. Tal transformação, no entanto, exigiria altos investimentos em redes e plataformas NGN e a ampliação da escala da operação, uma vez que a dominância isolada em um só país não faria mais sentido.

O CPqD ressaltou que a sinergia e a convergência abrangeriam não só a telefonia fixa, móvel e comunicação de dados, mas, em nível mais amplo, as telecomunicações, a informática e o segmento audiovisual. A tendência seria que o foco estivesse na banda larga e na mobilidade, com valorização da capacidade, disponibilidade, confiabilidade, segurança e preço, tendo por base um ambiente “todo IP”.

Quanto ao aspecto regulatório, o CPqD entendeu ser necessária uma mudança em sua organização, que hoje é baseada na indústria e de forma vertical, para ser organizada de forma horizontal, distinguindo regulação de conteúdo e regulação de entrega de serviços de comunicação, independente do segmento, de modo a acompanhar a reconfiguração das cadeias de valor.

A Spectrum afirmou que são esperadas significativas mudanças no mercado de telecomunicações, de entretenimento e na própria internet. Como exemplos, citou a substituição da telefonia fixa tradicional por VoIP, criando novas operadoras como o Skype, o aumento dos vídeos por mês no *Youtube* em decorrência da maior penetração da banda larga, bem como de usuários *myspace*, propaganda *online* e *google*, o maior consumo de conteúdo de nicho, o aumento do uso de ferramentas de busca sofisticadas para identificação de conteúdo, o aumento de tempo gasto com serviços de entretenimento, o rápido surgimento de discussão sobre o conteúdo após o consumo e o aumento de conteúdo gerado pelo usuário. Além disso, o tempo despendido em internet tem crescido em detrimento da TV, especialmente entre os mais jovens, e os serviços *online* até bem pouco inexistentes passam a ser bastante utilizados.

Para garantir que o Brasil acompanhe a evolução desse contexto convergente, a Spectrum entendeu que seria necessário viabilizar a banda larga e o acesso a computadores e rever o marco legal e regulatório, de modo a buscar a menor interferência possível e apenas em mercados



relevantes com ausência estrutural de competição. Onde existisse competição efetiva, as obrigações regulatórias *ex-ante* deveriam ser retiradas. A abordagem da regulamentação de conteúdo também deveria ser revisada para que a intensidade da regulamentação fosse proporcional ao nível de exposição.

### Contexto e perspectivas sócio-econômicas

Durante o painel sobre *contexto e perspectivas sócio-econômicas*, realizado em 08 de novembro de 2007, a representante do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Eulina Nunes, expôs um panorama que posiciona o mercado brasileiro de telefonia fixa nesse novo ciclo contratual (desde 2005) como um segmento da economia que contribui para a queda da inflação no Brasil.

Para o IPCA em 2007, por exemplo, o grupo “Comunicação” foi o segundo mais baixo, variando apenas 0,69%, sendo que dentro do grupo “Comunicação” o item “Telefone Fixo” teve também a segunda menor variação incremental com apenas 0,32%, ficando atrás somente do item “Aparelho Telefônico”, que variou negativamente (-6,13%). No mais, tendo em conta que o IBGE considerou somente o Plano Básico convertido de pulsos para minutos para medir o índice do item “Telefone Fixo” constata-se a neutralidade da mudança em termos de aumento de conta. Segundo o apurado pelo IBGE, a mudança de pulsos para minutos trouxe variação nacional de -0,09%, ou seja, as contas de telefone fixo dos brasileiros ficaram até 0,09% mais baratas, conforme demonstra o quadro a seguir:

**TELEFONE FIXO - Transição Pulso x Minuto**

| REGIÕES               | VARIAÇÃO (%) |          |                     |
|-----------------------|--------------|----------|---------------------|
|                       | TRANSIÇÃO    | REAJUSTE | ACUMULADA<br>NO ANO |
| <b>Rio de Janeiro</b> | 3,30         | 2,15     | 5,52                |
| <b>Porto Alegre</b>   | 0,24         | 2,13     | -3,95               |
| <b>Belo Horizonte</b> | -3,86        | 1,02     | -1,80               |
| <b>Recife</b>         | -2,92        | 1,02     | -0,79               |
| <b>São Paulo</b>      | 1,04         | -0,72    | 0,31                |
| <b>Brasília</b>       | 3,70         | 1,01     | 4,83                |
| <b>Belém</b>          | -3,20        | 1,02     | -1,71               |
| <b>Fortaleza</b>      | -2,75        | 1,04     | 1,47                |
| <b>Salvador</b>       | -4,75        | 1,02     | -2,76               |
| <b>Curitiba</b>       | -0,61        | 1,01     | 0,37                |
| <b>Goiânia</b>        | -3,52        | 1,01     | -2,47               |
| <b>BRASIL</b>         | -0,09        | -        | 0,32                |

OBS: Porto Alegre está apresentando um acumulado negativo devido à redução do ICMS no início do ano (01/02/07), passando de 29% para 25%.

Acumulado de Abril 0,9383 = - 6,17

Dentre os itens administrados e monitorados, o Telefone Fixo também ocupa posição de destaque, sendo o 5º menor dentre os 25 itens amostrados pelo IBGE.

A representante do IBGE também demonstrou que o Telefone acompanhou a vultosa inflação dos anos 80 e início dos 90, chegando até a 2.477,15% ao ano em 1993, e à impressionante marca acumulada de mais de 11 trilhões por cento de variação positiva de 1980 a 1994. Por outro lado, desde a privatização, em 1997, até os dias de hoje somente em uma oportunidade o telefone fixo obteve variação superior a 10% ao ano em 2002, quando variou 12,53%. Outro dado interessante é que a partir dos

novos contratos de concessão, celebrados em dezembro de 2005, o Telefone Fixo reverteu a tendência e passou a ser reajustado abaixo do IPCA, com destaque para o reajuste negativo de 2006, ou seja, a redução do preço do telefone fixo.

A conjuntura econômica atual e perspectivas e cenários pra o futuro também foram abordados em palestras do diretor do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV), Luiz Guilherme Schymura e pelo Coordenador Geral de Comunicação e Mídia da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE-MF), Marcelo Ramos.

Marcelo Ramos afirmou que a não inclusão do setor de telecomunicações naqueles setores a serem visados pelo Programa de Aceleração do Crescimento se deve ao fato de que o setor encontra-se com bom índice de investimentos e desenvolvimento da exploração.

Schymura destacou em sua análise, por exemplo, que a teledensidade da telefonia fixa no Brasil está significativamente acima da média dos países com renda intermediária, 20.5% contra 16.5%, segundo dados de 2006 do Banco Mundial. Os mesmos dados também mostram o Brasil bem acima da média da América Latina neste quesito. E se comparado à sua própria renda *per capita*, o Brasil também está bem posicionado em relação à média mundial.

## O papel das concessionárias do STFC

Em continuidade ao ciclo de painéis para discussão da alteração dos contratos de concessão, no painel sobre *o papel das concessionárias do STFC*, ocorrido em 13 de novembro de 2007, no Mini Auditório da Anatel, proferiram palestra representantes da Abrafix, da Embratel e a advogada Flávia Lefèvre Guimarães, integrante do Conselho Consultivo da Agência e representante das entidades representativas dos usuários.

A Abrafix fez uma retrospectiva do cenário de telecomunicações brasileiro a partir da privatização, quando havia grande carência de modernização e investimentos no setor de infraestrutura de telecomunicações, para concluir que os objetivos estipulados pela LGT foram alcançados pela ANATEL: desestatizar as operadoras de telecomunicações, universalizar os serviços, garantir a qualidade e implantar a competição. Os grandes investimentos no setor como um todo, a geração

de postos de trabalho, a grande arrecadação de impostos e a quantidade de acessos individuais instalados, bem como de telefones públicos, atestariam o bom funcionamento do setor.

A associação ressaltou que a alta carga tributária trabalha contra a política de universalização de serviços de telecomunicações adotada pelo Governo Federal, pois, onerando o valor pago pelo usuário, inibe o acesso dos usuários de menor renda aos serviços, inclusive em celulares pré-pagos e orelhões. Tendo em vista que o mercado não atua por vontade própria em classes baixas e pouco concentradas, far-se-ia necessário casar obrigações com incentivos. Propôs, ao final, uma reflexão sobre como agir com relação àquilo que falta universalizar: continuar o processo ou transformar outros serviços em serviços públicos.

Ao ser indagado, respondeu que as concessionárias não exploraram o STFC em outras regiões como autorizadas em virtude do grande volume necessário de investimentos, custo de mão-de-obra, equipamentos, entre outros.

A Embratel iniciou sua palestra afirmando que flexibilidade é a palavra de ordem para garantir o atendimento do interesse público e a continuidade na prestação do serviço. Ressaltou que o cenário de hoje é de sucesso na longa distância, mas que ameaças ao seu futuro já são perceptíveis, de modo que é fundamental a criação de mecanismos de preservação da concessão, uma vez que as classes que não têm acesso à banda larga dependem da competição no segmento de longa distância.

Como exemplos de mecanismos para preservação do equilíbrio da concessão o expositor incluiu tarifas de interconexão orientadas a custo, indicadores de qualidade mais aderentes à qualidade percebida e menos a aspectos técnicos ou ao comportamento do usuário, a revisão do entendimento sobre a obrigatoriedade da abertura de lojas de atendimento pela prestadora de longa distância, uma maior simetria de informações sobre clientes, maior ação de fiscalização e proibição de práticas ilegais, desagregação, revenda, separação estrutural, portabilidade, novos licenciamentos e tratamento regulamentar assimétrico para atrair novos investimentos.

Ressaltou ainda que, no futuro, a banda larga guiaria a competição no STFC e que, para difundir a banda larga, a competição seria o maior estímulo. Além disso, seria fundamental que houvesse incentivos para

estimular a criação de produtos, inclusive voz, para o mercado que possui renda inferior a R\$ 1.400,00 mensais, que corresponde a 77% da população do país. De acordo com a prestadora, “com criatividade há muitas possibilidades no STFC”.

Em resposta a indagações dos demais participantes, afirmou que a liberdade tarifária merece ser estudada com cautela e que a pré-seleção do Código de Seleção de Prestadora (CSP) é algo com o qual se deve tomar cuidado, pois a prestadora de longa distância é uma operadora virtual que pode não sobreviver a isso, já que não tem seus usuários cativos. Aposto na flexibilização da qualidade para baratear o preço das ligações.

A advogada Flávia Lefèvre enalteceu a iniciativa do ciclo de painéis sobre a alteração dos contratos de concessão como forma de implementação de uma participação social mais adequada, envolvendo o processo normativo *ex ante* e colocou como papel das concessionárias do STFC a indução ao desenvolvimento econômico e social e a garantia de condições seguras e competitivas para a manutenção de investimentos no país. Dessa forma, afirmou que o papel vem sendo cumprido, exceto pela indução do desenvolvimento social, uma vez que a modicidade tarifária, especialmente no plano básico, é essencial para a universalização do acesso.

A advogada concorda com a cobrança de assinatura básica, mas não concorda com a cláusula de reajuste de tal assinatura que, em sua opinião, gera decréscimo do número de assinantes e uma enorme demanda reprimida para o serviço de voz, tendo em vista que o Serviço Móvel Pessoal não está em todo lugar. Considera a tarifa do serviço móvel bastante alta; que o AICE não teria cumprido a função de garantir uma tarifa social; e que seria necessário diminuir a carga tributária no setor. Segundo ela, não se poderia esperar que o nível de renda do brasileiro aumentasse para efetivar a expansão do STFC, de modo que as concessionárias deveriam ser parceiras do Estado.

Indagada sobre alternativas para o setor de longa distância, entendeu que a liberdade tarifária seria prematura, uma vez que ainda não havia equilíbrio total de mercado. Quanto à qualidade, acreditava que a redução das exigências seria uma alternativa, desde que preservado um mínimo necessário.

## A revisão dos contratos de concessão sob a ótica da competição

Participaram como palestrantes do painel *A alteração dos contratos de concessão sob a ótica da competição*, ocorrido em 26 de novembro de 2007 no Mini Auditório da Anatel, Carlos Alberto Nunes, representando a Telcomp, Alexandre Annenberg, representando a ABTA, Ércio Zilli, representando a ACEL, e Luiz Francisco Tenório Perrone, representando a Abrafix.

A Telcomp apresentou o *market share* “Concessionárias x Autorizadas” no STFC Local, explicando que os 10% pertencentes às autorizadas são bastante significativos, uma vez que elas não possuem cobertura em todo o país. O foco de sua palestra foi a necessidade de promover uma real assimetria regulatória entre regime público e regime privado a fim de diminuir as barreiras à entrada dos competidores.

Segundo essa associação, o único verdadeiro diferencial entre os dois regimes de exploração seria a universalização. A assimetria na utilização da tecnologia WLL teria tido utilidade apenas para o cumprimento dos prazos contratuais para entrada em operação e não haveria isonomia no compartilhamento de infraestrutura. O despacho sobre *unbundling* não teria definido um preço atrativo, de modo que ninguém teria fechado contrato, e a partir dessas constatações, gostaria que tal problema fosse resolvido juntamente com a portabilidade. Ressaltou a importância da regulamentação da revenda, para possibilitar a entrada no mercado e a utilização racional da infraestrutura, bem como do Plano Geral de Metas de Competição. Reclamou da dificuldade de fazer uso do preço de referência do Regulamento de Exploração Industrial de Linha Dedicada (EILD) para contratar com as concessionárias, no que solicitou uma atuação mais forte da ANATEL, e da impossibilidade dos contratos de concessão conterem regras impositivas para as autorizadas. Como exemplo, citou a TU-RL, que teve seu processo de transição baseado nas tarifas das concessionárias, o que gerou grande impacto para as autorizadas, uma vez que a TU-RL não seria suficiente para remunerar uma rede nova. Nesse sentido, ressaltou a necessidade de manter o modelo de custo para a definição de todas as tarifas de uso de rede.

Como pontos de reflexão, apresentou a necessidade de forte atuação do órgão regulador, partindo da assertiva de inexistência de mercados perfeitamente competitivos em telecomunicações, o que exigiria cautela

para não transformar um monopólio público em um monopólio privado, trazendo prejuízo para os usuários, bem como a necessidade de adequação das obrigações de qualidade, especialmente no que tange aos prazos exigidos pelo PGMQ.

Ao ser indagada, a Telcomp defendeu que não se poderia confundir assimetria regulatória com privilégios, uma vez que a primeira serviria para gerar isonomia. Afirmou, ainda, que a liberdade de preços das autorizadas seria relativa, pois não haveria como cobrar preço maior que do concorrente, e que o direito de passagem seria um complicador para a competição.

De acordo com a ABTA, a evolução das tecnologias digitais traria novas possibilidades de negócios e impulsionaria cada vez mais os movimentos de convergência. Nesse cenário, os competidores seriam cada vez mais diversificados, baseados numa convergência da tecnologia IP, de modo que seria fundamental a definição de regras claras que garantissem a competição futura. A banda larga seria vista como a principal forma de acesso a educação, cultura e informação, pois serviria a que o usuário percebesse a disponibilidade de suas principais necessidades. Sendo assim, no contexto da convergência, a difusão da banda larga seria o principal meio de desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação.

Acrescentou que a penetração da banda larga no Brasil está entre as mais baixas no cenário global e que a maior barreira ao acesso seria a falta de disponibilidade. Ressaltou, ainda, que o mercado brasileiro de banda larga estaria entre os mais concentrados do mundo e que o aumento da penetração da banda larga seria fundamental para o desenvolvimento econômico e educacional do país, no que seria essencial o estímulo à competição. Por fim, defendeu que a experiência internacional mostra que o sucesso do modelo de telecomunicações estaria baseado nos seguintes fatores chave:

- na diferença entre a cobertura das redes das operadoras de TV por assinatura e das concessionárias de telefonia fixa;
- no controle do nível de agressividade das ofertas das operadoras;
- no nível de concorrência e maturidade do setor antes da liberação completa da competição.

Ao ser indagada, a ABTA respondeu que a limitação do capital estrangeiro pela legislação do cabo teria gerado a consequente limitação da capacidade de investimento, o que teria resultado na baixa disponibilidade de sinal de TV a cabo. Afirmou também que a competição entre plataformas garantiria a constante atualização tecnológica e que não se deveria permitir

que o mesmo competidor atuasse em diferentes plataformas, pois constituiria prática anticompetitiva. Quanto à consolidação de ofertas, entendeu que o *triple play* seria um conceito meramente acadêmico, não constituindo um mercado relevante diferenciado.

A ACEL falou dos custos que envolvem a regulamentação, o que geraria um ônus para a sociedade, e questionou se devemos realmente universalizar a banda larga, o que considerou uma utopia, se enxergarmos o problema que ainda existe na telefonia rural. Defendeu que não adiantaria fazer um enorme esforço para promover a competição na telefonia fixa enquanto não houver um aumento no nível de renda da população. Como exemplo, citou o SMP, onde apenas 20% do mercado é pós-pago, com competição efetiva.

Tratou, ainda, da necessidade de previsibilidade das regras para garantir a segurança jurídica, o que entende estar ameaçado pela retomada do Estado empresário nas telecomunicações. Nesse contexto, entendeu que os contratos de concessão diriam respeito ao serviço e não à infraestrutura, de modo que, no seu âmbito, caberia discutir a ampliação da cobertura do serviço de voz e o aumento da acessibilidade ao serviço de voz, mas não caberia discutir banda larga, separação estrutural e EILD obrigatória.

Como idéias ao alcance do regulador, apresentou a flexibilização da regulamentação para melhor atender às necessidades, a simplificação do plano básico e a liberdade efetiva para os planos alternativos, a modernização dos procedimentos de fiscalização e dos procedimentos sancionatórios, a realização de estudos e pesquisas, a maior transparência, a regulação por incentivos, a proposta de metas de universalização de acordo com os recursos disponíveis, a redução do custo regulatório para as prestadoras e a redução ou eliminação das assimetrias regulatórias. Outras idéias apresentadas, que dependeriam de alteração legal, foram a revisão dos fundos setoriais para adequar a arrecadação ao uso, a modernização da organização dos serviços para adequá-los ao mundo IP e a mudança das formas de universalização de seus mecanismos de financiamento.

A Abrafix, por sua vez, fez um retrospecto dos instrumentos de estímulo à competição no STFC e traçou um paralelo entre os mercados LDI, LDN e Local do STFC, concluindo que, nos dois primeiros, haveria efetiva competição, enquanto, no último, o número baixo de penetração das autorizadas dever-se-ia ao fato de que não haveria competição em todo Brasil. No entanto, nos locais onde há competição, a penetração das



autorizadas passaria de 10%, chegando a ultrapassar 20% em alguns casos. Entendeu que não haveria como forçar a entrada de competidores no mercado local.

Ao ser indagado, Luiz Francisco T. Perrone, representante da Abrafix, informou que a Brasil Telecom estaria presente nas três regiões e também no exterior no STFC, dados e redes corporativas e que, embora o STFC básico estivesse em declínio, valeria à pena investir nos serviços criativos.

### **A organização dos regimes de exploração**

O painel *A organização dos regimes de exploração*, ocorrido em 29 de novembro de 2007 no Mini Auditório da Anatel, contou com a participação do Procurador da República Duciran Van Marsen de Farena, do consultor Renato Navarro Guerreiro e do advogado militante Carlos Ari Sundfeld.

O membro do *Parquet* iniciou sua palestra afirmando que a visão do Ministério Público é a visão do usuário; que a Agência deveria desempenhar um papel fundamental na defesa do consumidor, na indução da eficiência e na avaliação do serviço prestado, inclusive sob o ponto de vista da percepção do consumidor. Citou como exemplo a abertura de fiscalizações pontuais com base nas reclamações da Ouvidoria, como o caso do *call center*. Afirmou que, embora o regime público fosse o mais importante para o Ministério Público Federal, caberia à Agência defender o consumidor tanto no regime público quanto no regime privado.

Defendeu que a retração da telefonia fixa, em descompasso com o crescimento da população, seria decorrente das tarifas, o que acabaria relegando a tarefa de universalização ao Serviço Móvel Pessoal pré-pago, e que discordava do conceito de universalização previsto na LGT, que considera preços comercialmente aceitáveis. Utilizou, assim, o conceito de universalização do Tribunal de Contas da União de superação das barreiras físicas e sócio-econômicas, sendo indissociável da modicidade tarifária.

Ressaltou, ainda, que as novas tecnologias não seriam isentas perante o contexto econômico e social e que estaria havendo uma ampliação da desigualdade social pelo abismo digital. Dessa forma, apresentou desafios urgentes a fim de efetuar uma mudança de paradigma:

- quanto ao equilíbrio econômico-financeiro: fiscalização das prestadoras para apuração do custo real de operação do setor, contabilidade segregada por serviço e avaliação do impacto da ineficiência empresarial;

- quanto aos serviços de valor adicionado: a internet não poderia ser tratada como um simples serviço de valor adicionado; deveriam ser adotadas medidas para baratear o acesso à banda larga;
- quanto à competição: fortalecimento da aplicação do direito concorrencial para aprimorar a regulação e maior interação com os órgãos de defesa da concorrência;
- quanto ao regime tarifário: avaliação efetiva dos ganhos de produtividade, conhecimento da estrutura de custos do setor, superação da visão de que a rentabilidade original deve ser preservada ao longo do contrato;
- quanto ao consumidor: resolutividade das reclamações, fiscalização efetiva, qualidade de serviços, transparência de preços, modicidade tarifária, acesso à internet e tarifa *flat*.

Para o ex-presidente da ANATEL, Renato Navarro Guerreiro, os objetivos elencados na LGT já teriam sido alcançados, de modo que seria interessante promover à alteração da legislação a fim de rever o modelo. Segundo ele, a ANATEL deveria se preocupar com o consumidor, mas não do mesmo modo que o Ministério Público e os Procons. Deveria se preocupar com o consumidor do futuro, especialmente ao elaborar uma nova regulamentação.

Guerreiro fez uma análise pormenorizada dos artigos integrantes do Livro I da LGT (Dos princípios fundamentais), esclarecendo que compete aos Poderes Executivo e Legislativo o estabelecimento de políticas a serem implantadas pela ANATEL. Desse modo, nada impediria que qualquer serviço fosse explorado em regime público, desde que houvesse um decreto presidencial ou alguma lei nesse sentido. Ademais, ao decidir que um serviço seria explorado em regime público, o Estado assumiria que, caso ninguém o explorasse, ele próprio o exploraria.

Ressaltou, ainda, que o art. 104 da LGT faculta que a Anatel submeta a concessionária ao regime de liberdade tarifária caso haja justa e ampla competição, podendo retornar ao regime anterior na ocorrência de arbitrariedades.

Por fim, defendeu que a definição de processos de telefonia contida no Regulamento do STFC não se destinaria a limitar a técnica de transmissão a 64 kbit/s, mas sim a indicar que até 64kbit/s seria obrigatório para a configuração do STFC; acima disso, seria facultativo. Segundo ele, deveríamos priorizar as interpretações que favoreçam ao usuário.

Para Carlos Ari Sundfeld, a LGT seria organizada de tal modo que, para definir políticas públicas, seria necessário avaliar a todo tempo os

resultados, as alternativas e os custos de tais políticas, o que possibilita a realização de alterações pontuais a todo momento para readequação. Por isso, seria necessária a adoção de instrumentos flexíveis e por isso teria sido flexibilizado o conceito de serviço público. O próprio conceito de autorização adotado pela LGT traduziria essa flexibilização, bem como a convivência do regime público e do regime privado no âmbito do mesmo serviço público. A concessão teria sido idealizada como uma espécie de outorga mais pesada, conferindo um maior poder de regulação e ao mesmo tempo uma maior responsabilidade. O regime privado, por sua vez, permitiria ao Estado que o serviço público fosse explorado sem obrigação de universalização, ou seja, sem que o Estado tivesse a responsabilidade de arcar com os custos dessa universalização. Defendeu que um dos elementos essenciais da flexibilidade seria a possibilidade de trabalhar com o conceito de concessões localizadas. Nesse sentido, seria possível uma concessão apenas no estado do Pará, cuja meta de universalização incluísse apenas as escolas. Entendeu que seria um equívoco utilizar as soluções do passado e que para definir políticas seria essencial pensar em quem se queria beneficiar, qual o custo desse benefício e quais as prioridades do Brasil, e não somente do setor. Esse seria o motivo pelo qual as políticas devem ser definidas pelo Presidente da República e não por órgãos setoriais.

Quanto aos limites das alterações contratuais, isto é, se para ampliar o objeto do STFC seria necessária a realização de nova licitação ou poderia ser feito de forma consensual, afirmou que extinguir concessões para fazer novas implicaria em enormes custos e complexidade. Entendeu que só deveriam ser feitas licitações para criar novos serviços diante da impossibilidade de agregar aos já existentes. Segundo ele, no mundo inteiro se optou por agregar ao objeto licitado anteriormente. Dessa forma, em tese seria possível alterar o objeto dos contratos de concessão para incorporar. Defende, no entanto, que concessões localizadas seriam opções mais baratas para atender usuários específicos.

### **Demandas e expectativas dos usuários**

Participaram do painel sobre *demandas e expectativas dos usuários*, ocorrido em 06 de dezembro de 2007, no Mini Auditório da Anatel, o Ouvidor da Anatel, Aristóteles dos Santos, o Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, do Ministério da Justiça, Ricardo

Morishita, a consultoria Copernicus (representando a Abrafix), o consultor independente Mário Ripper e o Diretor do Procon/SP Roberto Pfeiffer.

O Ouvidor iniciou sua explanação ressaltando a necessidade de clareza e responsabilidade da Anatel em entender os interesses dos usuários. Abordou a questão do faturamento da contas telefônicas, que seria alvo de grande insatisfação e que o cidadão não teria como se defender das contas que julgasse incorretas, uma vez que tais faturas não seriam de fácil entendimento e transparência satisfatória. Afirmou que deveria ser preservado o direito de escolha dos usuários quanto às lojas de atendimento e o *call center*, e não um ou outro. Além disso, afirmou que teria havido a introdução da concorrência no STFC local, como havia sido prometido e que o alto valor da assinatura básica, que deveria ter custo semelhante ao da manutenção de um equipamento em desuso seria alvo de grande insatisfação e fator de “desuniversalização”. O AICE, por sua vez, só teria defendido os interesses das prestadoras, e não dos usuários. Quanto às metas de qualidade, entendeu que deveriam enfocar na qualidade percebida e desejada pelo usuário. Finalmente, defendeu que à Anatel caberia exigir o avanço do desempenho das prestadoras perante os usuários.

Ricardo Morishita reiterou os termos do Ouvidor ao abordar a necessidade de clareza e transparência das informações. Ressaltou que deveria ser garantido ao consumidor de forma absoluta o direito de informação, especialmente de sua conta detalhada, com valores que efetivamente pagou. Lembrou o grande tempo de espera para o consumidor ser atendido e que as transferências que ocorrem no atendimento passariam a sensação de “corrida de obstáculos” e de falta de legitimidade para resolução dos problemas nos *call centers*. Por fim, reafirmou a necessidade de se auditar as contas das prestadoras.

O representante da Consultoria Copernicus falou sobre a necessidade de entender o que o usuário deseja, uma vez que o próprio usuário não conseguiria dizer o que quer. Para isso, existiriam técnicas matemáticas para aferir os reais desejos dos usuários e seus hábitos. Relatou que foram realizadas pesquisas com usuários residenciais no ano de 2005, sendo que, dos usuários residenciais, 54% dos entrevistados estariam nas classes C e D, cuja média de remuneração ficaria em torno de 7,6 salários mínimos. Os usuários gastariam, em média, R\$ 100,00 mensais com STFC, sendo 72% em ligações locais e o resto em assinatura. Aferiu-se que quem mais utiliza

o telefone seria o próprio responsável pela conta e que o telefone fixo seria um serviço de primeira necessidade. Os usuários considerariam ainda que nada substituiria o contato pessoal em uma negociação com a operadora.

Quanto aos usuários não residenciais entrevistados, verificou-se a importância do preço na escolha da prestadora: metade seria conduzida por preço e apenas 1/3 por soluções mais técnicas. Além disso, esse segmento conferiria grande importância à rapidez do atendimento e à resolução dos problemas.

Mario Ripper iniciou sua palestra falando sobre o desafio de atender tanto o mundo convergente (dos ricos) e o mundo emergente (desafio da renda), com uma demanda cada vez maior por produtos diferenciados. Abordou a questão do uso da internet entre os jovens, que seriam os grandes responsáveis pelas rápidas mudanças comportamentais. O mundo convergente dos ricos seria aquele ditado pelos consumidores e pela instantaneidade, com rápida transição da tecnologia da internet e a rede influenciando um novo tipo de comportamento, denominado “comportamento de rede”. O mundo emergente, por sua vez, seria aquele formado em sua maior parte com rendas de até dois salários mínimos, que constituiria a parcela da população que teríamos que atender. Como reflexão para esse segmento, tratou da questão do celular, que, embora se caracterize por um acesso enorme no Brasil, ainda possuiria o uso muito baixo. Na Índia, por exemplo, haveria tarifa básica e um uso efetivo muito maior. O desafio, nesse caso, seria fazer com que a comunicação entre redes fosse mais barata. Ressaltou a importância do uso do *short message* (SMS), que poderia facilitar o processo de inclusão digital, com baixo custo, mas o Brasil seria o país da América Latina que menos utilizaria esse recurso.

Quanto ao novo PGMU, sugeriu mudanças, tais como na definição de STFC, na criação de um novo serviço público amplo (banda larga), e na criação de um novo serviço público específico (banda larga nas cidades).

A Fundação Procon/SP abordou a incapacidade das prestadoras de resolver as dúvidas básicas, o que geraria um grande volume de reclamações; que o investimento na melhoria do atendimento ao consumidor reverteria em benefício do consumidor; que deveria ser repensada a regulamentação do *co-billing*; que os planos não se adequariam ao perfil do consumidor; que o problema da conexão fraudulenta no LDN para serviços de acesso à internet não estaria contemplado na resolução do STFC; que os

problemas advindo da conversão pulso-minuto deveriam ser enfrentados, tais como falta de informação, pedido de detalhamento não atendido; que encontrava-se não solucionada a questão do alto valor da assinatura básica e a necessidade de linhas econômicas alternativas ao AICE, com baixa assinatura e minutagem alta.

### **Relatório da Guerreiro Consult**

A fim de aprofundar os estudos e ampliar a discussão a respeito do tema, em 11 de agosto de 2008, a ANATEL firmou contrato de consultoria especializada com a empresa Guerreiro Consult, tendo como objeto a elaboração de propostas para novos condicionamentos para as concessionárias, incluindo os novos conceitos e metas de qualidade e de universalização do STFC. O projeto contratado foi subdividido em três produtos, a seguir relacionados:

- diagnóstico e avaliação do contexto atual com ênfase no regime público;
- avaliação de possíveis cenários para a evolução dos regimes de exploração dos serviços de telecomunicações (2010-2015); e
- propostas de metas e condicionamentos adequados à prestação de serviço explorado em regime público, segundo os cenários avaliados.

Os relatórios apresentados pela Consultoria, bem como as apresentações feitas nos painéis acima descritos encontram-se disponíveis no *site* da Anatel: [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br).

### **Adiamento do Prazo para Publicação da Consulta Pública**

Em 24 de dezembro de 2008, o Ministério das Comunicações protocolizou o Ofício n. 321/2008/MC, sugerindo que fosse avaliada a conveniência e a oportunidade de se adiar a data de início da publicação da Consulta Pública prevista na Cláusula 3.2 dos contratos de concessão do STFC, relativa ao quinquênio que será encerrado em 31 de dezembro de 2010, em virtude do momento de importantes transformações regulatórias vivenciado pelo setor de telecomunicações.

Dessa forma, após concordância das concessionárias, foi realizada consulta pública que resultou na deliberação da ANATEL pela prorrogação de tal prazo até 31 de março de 2009, o que foi efetivado por meio de Termo

Aditivo aos contratos de concessão para a inclusão do inciso I no §1º da Cláusula 3.2 dos contratos de concessão.

A deliberação sobre o texto a ser submetido à consulta pública pelo Conselho Diretor foi pautada para o dia 26 de março de 2009.

